

【土地问题】

土地财政推动经济与城市化作用机理及实证研究

王玉波

(东北大学 文法学院,辽宁 沈阳 110819)

摘要:分税财政体制、地方官员政绩考评体系、土地产权与农地征用流转等制度,使地方政府表现出较强的城市土地经营者的“经济人”特征,这是土地财政形成的直接动因。土地财政模式中,国有土地出让相当于增加了生产要素的投入,从而增加了地方财政收入与公共设施及服务的支出,促进了当地经济发展;同时为城市化发展拓展了空间,优化与提升了城市投资与居住环境。实证验证1991—2010年土地财政收入与GDP、城市化水平、城市建成区面积之间的关系,结果表明:土地财政收入是促进经济增长的成因,土地财政收入与城市化水平、城市建成区面积之间存在动态协整关系。以土地财政推动经济与城市化的发展模式存在弊端,从引导地方政府角色转变、推进产业经济转型升级、增强城市集聚效应、开征物业税等方面,提出规避土地财政推动经济与城市化产生的负效应及未来城市化面临的困境等政策建议。

关键词:土地财政;经济增长;城市化;作用机理

中图分类号:F301 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2013)03-0070-08

自1988年国有土地有偿使用制度确立及1994年实行分税制以来,城市国有土地出让金及土地房产税费逐渐成为地方政府财政收入的重要来源。自20世纪90年代,土地财政已介入国民经济和社会发展的全过程,对经济发展与城市化进程起到了重要的推动作用,但也产生了土地违法滥用、阻碍实体经济转型升级、资源不可持续等诸多弊端。在此背景下,研究土地财政推动经济与城市化作用机理,验证土地财政与经济增长、城市化发展之间关系,提出相关政策建议,对地方政府获取可持续的财税收益,推动经济增长与城市化发展具有重要的理论和现实意义。

一、相关文献综述

国内已有文献中大多将“土地财政”视为贬义,认为它是被征地农民权益受损、城市无序快速扩张、房价快速上涨、土地违法等问题产生的根源。而关于土地财政产生的正向效应的研究相对较少,主要观点如下:

关于土地财政推动经济增长,杜雪君采用1998—2005年省际面板数据进行实证分析,结果表明土地财政对经济增长具有显著正向影响作用^[1]。辛波认为土地财政是推动地方经济增长的重要力量,使得地方政府在发展经济过程中过度依赖土地财政^[2]。陈志勇认为分税制驱使地方政府依赖以土地出让金为主的财政来源进行城市基础设施建设,以改善投资环境,并扶持房地产业,直接或间接带动其他产业发展,最终提升了地方经济水平^[3]。

关于土地财政推动城市化的进程,吴东作认为丰厚的土地财政收入激励地方政府扩大城市用地范围,客观上加速了城市化发展的步伐^[4]。刘玉萍认为中国正处于快速城市化和工业化的发展阶段,必然对地方政府土地财政依赖具有正向的拉动作用^[5],形成了以“土地资本化”为主要原动力的城市化发展^[6]。戴双星阐述土地财政的运作方式为:低价征地,高价出让,高地价带动高房价,各项相关税费收入增加;低价出让工业用地,带动地方经济和相关税收;以土地抵押融资进行城市基础设

收稿日期:2012-10-22 在线优先出版日期:2013-03-05
基金项目:国土资源部2012年软科学研究项目(201241);中国第4批博士后科学基金特别资助项目(201104603);辽宁省2011年社会科学规划基金项目(L11CZZ037)
作者简介:王玉波,男,副教授,博士,主要研究方向为国土资源利用规划与管理。

施建设,继续推动城市化发展^[7]。

现有文献中,同时研究土地财政推动经济与城市化作用机理及实证分析的较少。本文从土地财政形成制度背景出发,在分析转型期地方政府“经济人”行为策略基础上,深入论证土地财政推动经济与城市化的作用机理,实际验证时间序列上土地财政收入与 GDP、城市化水平及城市建成区面积之间的因果与协整关系,提出规避土地财政促进经济产生的负效应与加速城市化面临困境的政策建议。

二、土地财政形成的制度背景

1. 国家实施分税的财政体制改革

1994 年国家实施了分税制改革,中央上收了大量财权,其财政收入在国家财政总收入中的比例逐步增长,1991 年该值为 36.3%,而 1994 年上升到 45.0%,2010 年达到 51.1%。可以看出,分税制改革从机制上保证了中央财政收入的快速增长,强化了中央政府的政治控制能力^[8],而地方政府则需承担区域建设、社会保障、价格补贴等财政支出。面对地方财政支出迅速增长与财政收入来源狭窄的矛盾,迫使地方政府转向另一种激励约束机制来扩大财政来源。分税制改革明确了地方政府可以独享土地出让金及房地产业、建筑业的营业税收益,由此,土地财政收入占地方财政总收入比例快速增长,1991 年该值为 5.8%,到 2010 年达到 47.8%。由此可以看出,分税制使得土地财税收益成为地方预算外财政收入的支柱,是地方政府解决财政资金不足的“有效”途径和“理性”选择。

2. 土地产权与农地征收补偿制度

在市场经济成熟的国家,政府与公共管理部门不能是市场的经营主体。而中国现行的土地管理体制允许地方政府经营土地。具体表现为,在农地转为非农建设用地时,无论作为公共目的还是经济发展需要,地方政府都充当了城乡土地流转的唯一的代理人,与国有土地供应一级市场的垄断者。法定征地补偿费以原用途收益为征收标准,以保持被征地农民生活水平不降低为补偿上限,而地方政府供地则按市场来定价。农地征收补偿制度保障了地方政府的垄断购买权,为地方政府获取“征地、补偿、批租”过程中的土地财政收入在法理上大开方便之门^[9],也使地方政府在农地征收中存在财政幻觉^[10],助长了地方政府扩大“征地、批租”规模

的动力。

3. 地方政府“经济人”行为特征

改革开放以来,为了推动社会经济的快速发展,国家赋予了地方政府更多的权利和责任,同时建立了政治集权的以经济指标为主体的地方官员政绩考评体系,从而导致地方政府成为追求效用最大化的“经济人”。由此,“经营城市说”大行其道,进而以“经营城市”之名来行“经营土地”之实。以地方政府“城市(土地)经营者”角色构建其行为策略模型^[11]:

$$\max Q = f(A, B, C, D_0) \tag{1}$$

$$E = \alpha A + \omega B + \lambda C + \theta D_0 \tag{2}$$

$$R = h(A, B) + g(C) + D_0 \tag{3}$$

式 1 中,地方政府追求的最大化财政收入($\max Q$)包括土地出让金与房地产税费收入(A)、土地储备融资收入(B)、对已有的房地产征收物业税收收入(C)和其他税基稳定的税收收入(D_0)。式 2 中, E 为获取财政收入所付出的成本, α 、 ω 、 λ 、 θ 为获取每单位 A 、 B 、 C 、 D_0 的成本。此时,即使 A 、 B 、 C 、 D_0 同质, λ 、 θ 也会高于 α 、 ω ,因为土地出让金收入对被征地农民补偿不足,使得社会成本由被征地农民承担,而土地储备融资风险可以转嫁给国家。式 3 中, R 为地方政府获取财政收入模式组合: $h(A, B)$ 模式为获取包括土地出让金及房地产税费、土地储备融资收入,属于对地方政府掌控的“编外”资源软预算约束; $g(C)$ 模式为获取的物业税收收入,属于硬预算约束。所以,地方政府更愿意选择 $h(A, B)$ 模式获取财政收入,原因是预算制度与监督机制不健全导致土地财政模式自我强化,激励历届地方政府热衷于获取土地出让金与房地产税费收入及土地储备融资收入。

三、土地财政推动经济增长与城市化发展理论分析

1. 总体理论框架

在以上土地财政形成的制度背景基础上,进一步分析土地财政促进经济增长与加速城市化进程的作用机理,其总体理论框架如图 1 所示。转型期国家致力于经济发展,建立了政治集权并以经济指标为主的地方官员政绩考评体系,在此约束激励下,地方政府表现出了较强的“经济人”行为特征。分税制改革后地方政府财权减少、事权增加,迫使其寻找预算外财政收入,于是地方政府开始经营城

市土地。在现行的土地产权制度与农地流转制度的保障下,国有土地出让金与相关税费收入及土地储备融资成为了其重要的财政来源。土地财政收

入投放于城市基础设施及公共服务的支出,促进了当地经济发展,同时为城市化发展拓展了空间,优化与提升了城市投资与居住环境。

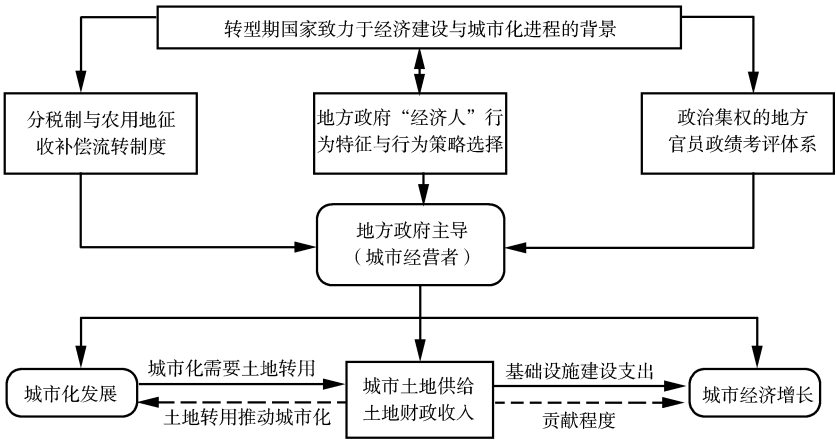


图 1 土地财政促进经济增长和推动城市化的作用机理理论框架

2. 土地财政模式推动城市土地供应增加

土地作为城市形成和发展的基础,是城市空间和城市各种经济社会活动的载体。中国转型期经济快速增长,而经济增长的主要载体是城市化,经济社会系统的蓬勃发展必然会增加对土地资源的需求。土地财政模式的根本途径就是地方政府将“廉价”农地资源转化为城市国有用地。地方政府以国有土地所有者身份出让土地,这就等同于增加了生产要素的投放,且土地财政(出让)收益越是丰厚,就越激励地方政府大规模征收和出让土地。中国 1998 年实行以市场化为导向的房地产政策,

选取该政策实施后 1999—2010 年全国国有土地出让面积、出让金收入及地价数据,如表 1 所示。可以看出,12 年间国有土地出让面积和出让金收入逐年快速增长,2010 年出让平均地价是 1999 年的 7.1 倍。2010 年全国地方财政总收入为 40609.8 亿元,其中土地出让收入占 46.8%,土地出让收入是地方财政的重要来源。在政治集权经济分权的经济体中,加之财政收入、政治晋升收益等的激励,地方政府官员近年来为获取土地财政收入而大量出让土地行为是对政治激励做出的理性反应。因此,土地财政模式必然推动城市土地供应增加。

表 1 中国 1999—2010 年国有土地出让面积、出让金收入及地价

年份	出让面积 (hm ²)	出让金收入 (亿元)	出让平均地价 (万元/hm ²)	年份	出让面积 (hm ²)	出让金收入 (亿元)	出让平均地价 (万元/hm ²)
1999 年	45390.7	514.3	113.3	2005 年	165586.1	5883.8	355.3
2000 年	48633.2	595.6	122.5	2006 年	233017.9	8077.6	346.7
2001 年	90394.1	1295.9	143.4	2007 年	234960.6	12216.7	519.9
2002 年	124229.8	2416.8	194.5	2008 年	165859.7	10259.8	618.6
2003 年	193603.4	5421.3	280.0	2009 年	220813.9	17180.0	778.0
2004 年	181510.4	6412.2	353.3	2010 年	236213.7	19015.2	805.0

数据来源:历年《中国国土资源年鉴》,平均地价为当年土地出让金收入比土地出让面积。

3. 土地财政推动区域经济发展作用机理

地方政府是城市土地一级市场的垄断供给者,分析土地供给增加与经济产出、城市劳动人口之间

的关系,建立模型如图 2~4 所示。初始均衡状态(实曲线),经济产出、价格水平、城市劳动人口、土地供给数量、工资、租金分别为 Q_1 、 P_1 、 L_1 、 K_1 、 W_1 、

R_1 ,当土地供给增加时供给曲线向右移动,供给量为 K_2 ,租金(成本)下降至 R_2 ,产品价格下降至 P_2 ,对经济产出的需求增加至 Q_2 ,此时的价格 P_2 高于初始经济产出曲线在 Q_2 产量的价格 P_3 ,随之带动更多的城市就业人口,增至 L_2 ,工资增至 W_2 ,此时生产成本 C_2 比 C_1 要低(a 、 b 为单位产出需要的土地面积和劳动人口数量),否则经济产出会下降,再次达到均衡状态(虚曲线)。

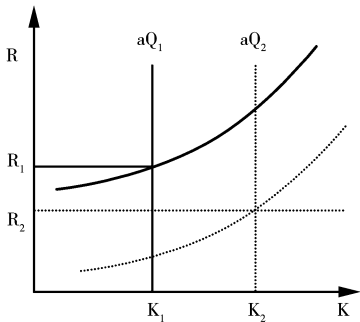


图2 土地市场

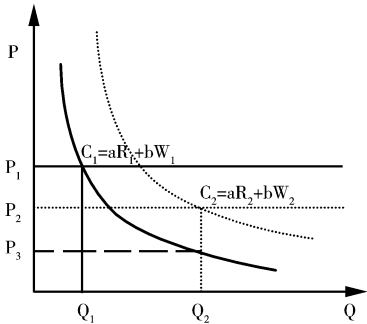


图3 经济产出市场

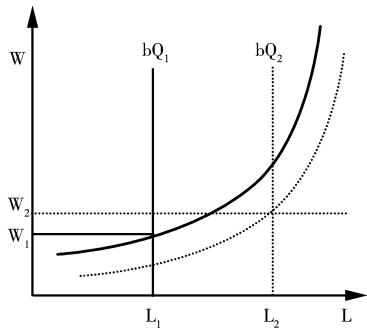


图4 城市劳动人口

通过以上分析得出基本结论:土地市场供给增加将导致城市经济增长和城市劳动人口数量的增加(城市化水平的提升)及城市用地规模的扩张,

产品价格相对下降而工资稍有上涨,经济总产出和就业人口数量上升。其具体影响包括:第一,廉价出让土地进行招商引资,促进了投资增长和经济扩张;第二,高价出让土地增加了预算外收入,为城市基础设施建设资金起到支撑作用,优化了投资环境;第三,土地出让为城市空间扩张提供了基础和保障,推动了房地产业和建筑业的发展,带动了其他税收收入的增加;第四,土地资产价格的提升为金融资本提供相应的担保,扩大了金融资本的投入规模。

4. 土地财政推动城市化进程的作用机理

转型期中国城市化区别于市场经济国家一个重要的特征就是“政府主导”因素大于“市场自然演变”因素。而这其中土地财政模式是推动城市化进程的重要动力。

首先,为拓展城市化发展空间提供所需的建设用地。1991 年中国城市化水平为 26.9%,到 2010 年为 47.5%,这 20 年里城市化水平以平均每年 1 个百分点的速度增长,意味着每年有 1000 万左右农村人口向城市转移,导致城镇建设用地的刚性需求。地方政府依靠对农地转用的行政垄断权获取城市建设用地,基本满足了城市化快速发展的用地需求。

其次,提供城市基础设施建设与公共服务资金,为城市化发展注入强大动力。地方政府凭借低廉的征地成本,加之农地转为城市建设用地丰厚的财税收益,而又将土地财税收益相当大的一部分资金用于城市公益性基础设施建设,使得城乡“二元”空间与人口结构不断整合。通过土地财政模式筹资使地方政府得以在城市人口快速增加的前提下,同步或者超前地完成了城市发展的资本性支出与基础设施建设,并增加服务和支付其他与增长有关的支出。

再次,为进一步追求政绩工程,地方政府作为“理性经济人”还会大量圈占郊区土地用于发展开发园区、商品住宅楼建设等。尤其是在 1998 年的房地产改革后,在整个城市化发展链条中,房地产市场成为政府偿还城市基础设施巨额投资贷款和实现土地出让收入的通道,形成了与“土地资本化”相辅相成的“城市化”,或者说二者之间存在相互依存的关系。

最后,城市化的发展促进了产业结构升级,推动地方经济实现更高水平的发展,增加了地方政府上缴财政数额,彰显了地方官员的政绩。在“路径

依赖”的强化作用下,使得地方政府主导的城市化更加热衷于土地财政模式,不同届政府在土地出让及相关财税政策上很难做出本质性的改变。

四、土地财政与经济增长城市化发展关系实证验证

1. 数据(变量)与研究方法

为验证土地财政收入推动经济和城市化的正向功能,选取 1991—2010 年土地财政收入(TC)、国民生产总值(GDP)、城市化水平(UR)、城市建成区面积(JS)数据,如表 2 所示。

土地财政支出优化城市投资环境,从而推动经

济增长,城市经济增长与投资环境优化也能在某种程度上带动土地增值,即土地财政收入增加。因此,选取 Granger 因果关系检验 TC 与 GDP 是否存在“双向”因果关系;城市建成区(具有基本完善的市政公用设施的城市用地)建设所需资金大部分是源于城市建成区用地抵押融资收入,而城市建成区的土地出让金收入除偿还抵押贷款外,还将用于城市建成区公共服务并继续征收农地。可以看出,土地抵押面积越大融资规模也越大,土地出让收入就越多,即土地财政规模越大越能推动城市建成区规模扩张,从而承载更多城市人口,提升城市化水平。因此,采用协整计量方法验证 TC 变化对于 UR 、 JS 的同向影响关系。

表 2 1991—2010 年土地财政、国民生产总值、城市化水平、城市建成区面积

年份	土地财政收入 (亿元)	国民生产总值 (亿元)	城市化水平 (%)	城市建成区面积 (km ²)	年份	土地财政收入 (亿元)	国民生产总值 (亿元)	城市化水平 (%)	城市建成区面积 (km ²)
1991 年	237.4	21826.2	26.9	13425.2	2001 年	1796.4	108068.2	37.7	24027.0
1992 年	448.0	26937.3	27.5	14687.6	2002 年	3092.9	119095.7	39.1	25973.0
1993 年	548.1	35260.0	28.0	15852.4	2003 年	6322.1	135174.0	40.5	28308.0
1994 年	561.9	48108.5	28.5	17820.6	2004 年	7584.0	159586.8	41.8	30406.0
1995 年	556.5	59810.5	29.0	19264.0	2005 年	7474.1	185808.6	43.0	32521.0
1996 年	663.6	70142.5	30.5	19985.3	2006 年	9001.7	217522.7	43.9	33660.0
1997 年	790.8	78060.8	31.9	20791.3	2007 年	13449.1	267763.7	44.9	35469.7
1998 年	818.3	83024.3	33.4	21380.0	2008 年	11614.4	316228.8	45.7	36295.0
1999 年	892.7	88479.2	34.8	21525.0	2009 年	15729.3	343464.7	46.6	38107.0
2000 年	1044.9	98000.5	36.2	22439.0	2010 年	19415.9	397983.0	47.5	39213.4

数据来源:土地财政总收入(TC)为土地出让金收入与相关税费收入之和,其中土地出让金来源于历年《中国国土资源年鉴》统计数据,土地税费收入参考已有研究成果而整理得出^[12]。国民生产总值、城市建成区面积来源于历年《中国统计年鉴》,城市化水平为城镇人口占总人口的百分比,数据由《中国统计年鉴》人口数据计算得出。

2. 变量 TC 与 GDP 的 Granger 因果关系检验

运用 EViews 软件,对序列 TC 和 GDP 进行 Granger 因果检验。根据 AIC 和 SC 最小准则,选取最大滞后期为 $k=3$,在显著水平 $\alpha=0.05$ 水平下,检验结果如表 3 所示。

表 3 变量 TC 与 GDP 的 Granger 因果检验结果

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Probability
GDP does not Granger Cause TC	16	1.3834	0.3095
TC does not Granger Cause GDP	3.8230	0.0512	

由检验结果可以看出原假设 GDP 不是 TC 原因被接受,说明 GDP 不是 TC 增长的 Granger 原因;原假设 TC 不是 GDP 原因被拒绝,说明 TC 是 GDP 的 Granger 原因。结果表明,在 94.9% 的概率水平

下,土地财政收入增加是经济增长的成因,而经济增长对土地财政收入影响不显著。所以,土地财政收入能促进经济增长,是经济增长的原因之一,同时也表明地方经济增长对于土地财政的较强依赖性。

3. 变量 TC 与 UR 、 JS 的协整关系验证

(1) 单位根检验

在单位根检验中,对二阶差分后的序列做单位根检验,检验结果如表 4 所示。

表 4 变量 TC 与 UR 、 JS 二阶差分序列单位根检验结果

变量	ADF 检验值	显著水平	临界值	检验结果
$d^2 TC$	-6.568596	1%	-3.9228	平稳
$d^2 UR$	-3.238170	1%	-2.7570	平稳
$d^2 JS$	-4.561232	1%	-4.0681	平稳

由表4数值可知,在单位根检验中 d^2TC 和 d^2UR 、 d^2JS 的ADF统计量小于1%显著水平下的临界值,即拒绝原假设,序列是平稳的,检验效果较好,序列之间存在同阶单整,可以对其进行协整检验。

(2) 协整检验

利用1991—2010年 UR 和 TC 的时间序列数据,根据前面的检验分析,我们对该序列进行协整检验,并建立误差修正模型(ECM)。

$$UR = 31.4429 + 0.0011TC + e_t$$

(0.9953)

(0.0001)

$$t = (31.5915) \quad (8.2429)$$

$$R^2 = 0.7906 \quad F = 67.9447 \quad S.E = 3.3406$$

回归结果由表可以看出可决系数为0.7906,说明所建模型整体上对样本数据拟合较好,各项结果显示该模型比较适合。其中 e_t 为残差序列,其估计值为:

$$e_t = UR - 31.4429 - 0.0011TC$$

对残差序列进行单位根检验,结果如表5所示。其中 UR 与 TC 的ADF检验统计量小于1%显著性水平下的临界值,(1,-0.0011)为协整向量 UR 和 TC 之间存在协整,表明两者之间有长期均衡关系。

同理,利用1991—2010年 JS 和 TC 的时间序列数据,根据前面的检验分析,我们对该序列进行协整检验,并建立误差修正模型(ECM)。

$$JS = 19026.5731 + 1.2801TC + e_t$$

(891.4881)

(0.1155)

$$t = (21.3424) \quad (11.0856)$$

$$R^2 = 0.8722 \quad F = 122.8914$$

$$S.E = 2992.2220$$

回归结果由表可以看出可决系数为0.8722,说明所建模型整体上对样本数据拟合较好,各项结果显示该模型比较适合。其中 e_t 为残差序列,其估计值为:

$$e_t = JS - 19026.5731 - 1.2801TC$$

对残差序列进行单位根检验,结果如表5所示:

表5 变量JS、UR与TC单位根检验结果

变量	残差序列	ADF 检验值	显著水平	临界值	检验结果
UR与TC	e_t	-3.04467	1%	-2.8622	平稳
JS与TC	e_t	-4.68806	1%	-2.7411	平稳

表5中 JS 与 TC 的ADF检验统计量小于1%显著性水平下的临界值,(1,-1.2801)为协整向量

JS 和 TC 之间存在协整,表明两者之间有长期均衡关系。

(3) 误差修正模型的确定

为度量变量偏离共同随机趋势时的调整速度,引入误差修正模型(ECM;error correction model)。根据上面分析 UR 和 TC 、 JS 和 TC 是协整的,故可建立误差修正模型。

$$UR \text{ 和 } TC: \text{用 OLS 法进行估计得到方程:}$$
$$dUR = 1231.3864 + 0.1486dTC + 0.0052e_{t-1}$$

$$JS \text{ 和 } TC: \text{用 OLS 法进行估计得到方程:}$$
$$dJS = 1194.9085 + 0.1610dTC - 0.0004e_{t-1}$$

根据以上模型, dTC 变动1%将会引起 dUR 同方向变动0.14%,误差修 e_t 项的系数反映了对偏离长期均衡的调整力度,弹性为0.0052%,在 $t-1$ 时刻 dTC 大于其长期均衡值 $31.4429 + 0.0011TC$ 时, dUR 在时刻 t 就做出相应的负的修正;反之,就做出正的修正;同时, dTC 变动1%将会引起 dJS 同方向变动0.16%,误差修正项的弹性为0.0004%,在 $t-1$ 时刻 dTC 大于其长期均衡值 $19026.5731 + 1.2801TC$ 时, dJS 在时刻 t 就做出相应的负的修正;反之,就做出正的修正。表明 TC 增量 dTC 的短期变化将引起 dUR 与 dJS 同向变化的经济含义。

五、结论与政策建议

1. 主要结论

(1)土地财政的成因源于国家分税制改革,是其形成的经济动因;土地产权制度与农地征收补偿制度为土地财政模式的运行提供了制度保障,是其形成的政治动因;转型期国家致力于经济发展并建立了政治集权地方官员政绩考评体系,使得地方政府具有“经济人”的特征,表现为通过土地开发来“经营城市”和发展经济,是土地财政形成的社会动因。

(2)土地财政模式增加了土地市场的供给,满足了经济增长对土地要素的不断需求;同时,土地财政收入直接增加了投资需求,为城市基础设施的完善做出了重要贡献。土地财政对房地产业的发展有着直接和间接的影响,对于国家经济增长、固定资产投资、建筑业发展和劳动力就业都有着举足轻重的作用。实证结果表明土地财政收入是促进经济增长的成因。

(3)土地财政模式提供城市建设用地,拓展了

城市发展的空间;土地财政收入提供了城市建设资金,为城市化发展和城市用地规模扩张注入了强大的动力;同时,城市化发展和城市用地范围扩张又能够促进土地财政收入的增长。实证结果表明土地财政收入与城市化水平、城市建成区面积之间存在协整关系,即长期动态均衡关系。

2. 政策建议

土地财政对经济与城市化的发展存在着诸多弊端。经济发展方面:大量的土地出让预支了后人对土地的收益并产生了违法滥用和浪费现象。土地财政吸引各种投资和投机资本竞相进入房地产业,阻碍了投资实体经济的转型升级,导致了经济泡沫并诱发金融风险;城市化发展方面:被征地农民未能分享城市化带来的收益、城市无序快速扩张、土地粗放利用等负效应。2010年以来,国家发布多个政策与治理土地财政密切相关,如《国土资源“十二五”规划纲要》要求全国耕地保有量为18.18亿亩,征地范围缩小并提高补偿标准;《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》等系列房地产市场调控政策。因此,未来时期内,可承载城市空间扩张的土地资源(耕地)倍显稀缺,加之国家严格的房地产调控政策,必然要改变以土地财政模式(提供资源与资金)为动力的城市化,打破类似于1991—2010年间土地财政收入与城市化水平、城市建成区面积之间长期动态均衡关系。

为规避土地财政推动经济与城市化产生的负效应及未来城市化面临的困境,应采用如下政策措施:

首先,引导地方政府向城市公共治理者的角色转变。国家应施以增强人民福利和生态文明建设为指向的官员政绩考评体系,建立与地方政府事权相平衡的公共财政体制,改革农地产权与征收补偿制度,从而消解地方政府获取经济与政绩收益对土地财政的依赖,减少“经济人”行为特征,最终成为城市公共治理主导角色,对土地管理职能是解决公共设施用地和私营机构用地外部性及土地利益分配中的不公平问题等。

其次,推进产业经济转型升级来促进经济增长。一是加快对传统产业的科技改造力度,拉长产业链,以提高其附加值并增强其竞争力;二是大力发展服务业,如商贸、物流、文化传媒、保险债券等行业,服务业是现代经济的一个重要产业,具有能耗低、吸收就业多、促进经济平稳增长等优点;三是发展战略新兴产业,该产业对地方未来经济发展有

战略性、支柱性的作用。各地应根据资源禀赋的可能,培育现代信息产业,发展新能源、新材料和开发生物制药等产业^[13]。

再次,引导土地集约利用来增强城市集聚效应。未来快速城市化发展时期,应通过科学的城市土地集约评价来控制城市空间扩张,引导城市发展不再追求“超大、超新、超前”,使城市人口与二、三产业随城市用地扩张而同步集聚。大力发展包括县城、乡镇在内的中小城镇,使其成为吸纳劳动力和资本的经济中心。同时,允许条件成熟的行政区域的地方政府拥有一定的基础设施建设公债发行权。

最后,开征物业税。物业税主要是房屋土地等不动产所有者每年都需缴纳的一定税款,缴纳的税值将随着不动产市场价值的升高而提高,由此激励地方政府对公共产品的投入与重视城市化的可持续发展;同时,征收物业税还可以减少房地产的投机行为,进而促进城市房地产业的健康发展。

参考文献:

- [1] 杜雪君,黄忠华,吴次芳.中国土地财政与经济增长——基于省际面板数据的分析[J].财贸经济,2009(1):60-64.
- [2] 辛波,于淑俐.对土地财政与地方经济增长相关性的探讨[J].农村经济,2010(3):13-16.
- [3] 陈志勇,陈莉莉.财税体制变迁、“土地财政”与经济增长[J].财贸经济,2011(12):24-30.
- [4] 吴东作.“土地财政”的政治经济学分析——基于马克思地租“国债(国税)”理论视角[J].财贸经济,2010(8):9-12.
- [5] 刘玉萍,郭郡郡,李馨鸾.经济增长中的土地财政依赖:度量、变化及后果[J].云南财经大学学报,2012(1):65-70.
- [6] 黄爱东.分税制改革引发的土地财政与土地城市化之反思[J].湖南行政学院学报,2011(3):94-97.
- [7] 戴双兴.土地财政与地方政府土地利用研究[J].福建师范大学学报,2007(4):21-26.
- [8] 邓子基.关于土地财政的几个问题[J].学术评论,2012(1):4-9.
- [9] 孔善广.分税制后地方政府财事权非对称性及约束激励机制变化研究[J].经济社会体制比较,2007(1):36-42.
- [10] 陈国富,卿志琼.财政幻觉下的中国土地财政——一个法经济学视角[J].南开学报,2010(1):69-78.
- [11] 张青,胡凯.中国土地财政的起因与改革[J].财贸经济,2009(9):77-81.

[12]雷艳红,游宇. 经济发展中政府的财政行动逻辑及其影响[J]. 当代财经,2012(4):21-29.2011(3):17-21.

[13]余丽生. “土地财政”的财政学思考[J]. 财政研究,(责任编辑:刘浩)

How Land Financial Revenue Promotes Economy and Urbanization : Its Mechanisms and Evidential Studies

WANG Yubo

(School of Humanities and Law ,Northeast University ,Shenyang 110819,China)

Abstract: In the present institutional context of dividing tax institution, local official's performance evaluation institution and the institution of the existing land property rights, rural land requisition and rural land transfer, local governments demonstrate stronger behavior characters as “economic man”, which is the direct motivating force for land financial revenue. In the framework of land financial revenue, state-owned land transfer equals to increasing production factors input, thus increasing the revenue of local finance and the expenditure on public facilities and service and promoting the local economy as well as expending urbanization space and optimizing and improving urban investment and living conditions. This paper testified empirically the relationship between land revenue (1992-2010) on the one side and GDP, urbanization level and urban constructed land acreage on the other side. The results showed that one of the causes of economic growth is land financial revenue and that a dynamic co-integration relationship exists between land financial revenue and urbanization and urban constructed land acreage. Further, this paper demonstrated the abuse in the process of promoting economic development and urbanization by land financial revenue. This paper also proposed the countermeasures to avoid the negative effects of economic development and urbanization boosted by land financial revenue as well as the predicament of urbanization in the future; changing of the local government's role, upgrading the industrial economical transformation, enhancing the agglomerating role of the municipality, imposing property tax and other countermeasures.

Key Words: Land Financial Revenue; Economic Growth; Urbanization; Mechanism.